

JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y COMUNIDADES AUTONOMAS (*)

POR

LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. Introducción.—II. La adaptación del contencioso-administrativo a las nuevas exigencias regionalizadoras de la Constitución de 1978: 1. Especial significado de dos preceptos constitucionales. 2. La incorporación de las Administraciones regionales al mapa de Administraciones Públicas. Especial atención al problema de la legitimación. 3. La revisión de la planta judicial y los problemas que plantea considerando el principio de unidad jurisdiccional que caracteriza al Poder Judicial.— III. Papel de la justicia administrativa a la hora de deslindar el reparto constitucional de competencias.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

- ATS : Auto del Tribunal Supremo.
CE : Constitución española de 1978.
LJ : Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956.
LO : Ley Orgánica.
LOPJ : Ley Orgánica del Poder Judicial, 6/1985, de 1 de julio.
LOTC: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, 2/1979, de 5 de octubre.
TC : Tribunal Constitucional.
TS : Tribunal Supremo.

I. INTRODUCCIÓN

El párrafo segundo del artículo 1.º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956

(*) Texto de la ponencia presentada al Congreso que, sobre *Giustizia e Regioni*, se ha celebrado en la Universidad de Bolonia (Italia) los dos primeros días de diciembre de 1989, organizado por el Centro de Derecho Regional de dicha Universidad. Fue expuesta en la sesión de la mañana del día 1 de diciembre. Si ha de aparecer publicada en las «actas» del Congreso, me parece oportuno facilitar su conocimiento al lector español, dada la actualidad de alguno de los puntos tratados. El origen de la publicación explicará el tono descriptivo de algunos pasajes —se trataba de exponer la situación española, del mismo modo que otras ponencias abordaron la situación en Francia y en la República Federal Alemana, además de la italiana—, así como la ausencia de notas a pie de página, considerándose suficiente la sucinta bibliografía final, en la que se hallará referencia a las obras más cualificadas.

(citada en adelante como LJ), ha constituido durante largo tiempo, a muchos efectos, una guía segura para ayudar a interpretar qué se entendía por Administración Pública en el sistema jurídico español. El legislador, con una cierta sistemática, se entretuvo en delimitar qué debía entenderse por Administración Pública. Y a la altura de 1956 —fecha en que fue promulgada la Ley, adviértase— constituía una excelente síntesis que proyectaba su efectividad en diversos campos (control y amplitud del mismo, descripción de la estructura constitucional, construcciones dogmáticas, etc.).

El párrafo primero del precepto delimitaba el alcance y naturaleza de la jurisdicción en cuanto referida a pretensiones en relación con los actos administrativos y los reglamentos de la Administración Pública. Tal vez aquí pueda hacerse un pequeño inciso para destacar algo que convenga aclarar cuanto antes en este foro. Cuando en España se habla de «Justicia Administrativa» —y tal es el caso de los dos referentes de mi ponencia— se parte de la base de que está plenamente atribuida a tribunales de justicia, a órganos jurisdiccionales, integrados de lleno en el Poder Judicial. Conviene destacar el dato, dada la diferente solución practicada en países tan próximos a nosotros como Italia o Francia. Los tribunales del orden contencioso-administrativo —que han mantenido la denominación tradicional para los tribunales colegiados de «Salas»— son tan tribunales —tan tribunales ordinarios, recalcaría— como los del orden civil, penal o social (art. 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, LO 6/1985, 1 julio). Hay, sí, una fase previa, la de los denominados recursos administrativos, que son resueltos por la propia Administración —que juega así el papel de juez y parte—, pero de la misma podrían destacarse ahora, muy en síntesis, dos aspectos. El primero, el de que recientemente está conociendo significativas excepciones, de modo que se puede acudir directamente a la jurisdicción sin fase previa administrativa alguna (así, cuando esté en cuestión la tutela de los derechos fundamentales, Ley 62/1978, de 26 diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona). Pero, en segundo lugar, el de que los recursos administrativos son sólo una fase previa: lo normal es llegar —cuando la pretensión no ha sido reconocida— a la Sala de lo Contencioso-Administrativo. Precisamente la LJ potenció y recalcó esta nota judicialista que no ha hecho sino afianzarse con posterioridad, apartándose de planteamientos anteriores de otro signo y que de alguna manera estaban en la égira del sistema francés, lo que se refleja toda-

vía en la denominación de la jurisdicción —calificada, en efecto, de «contencioso-administrativa»—, pero sólo en la denominación. De modo que, en resumen, el peso fuerte de la justicia administrativa corresponde en España a las Salas de lo Contencioso-Administrativo, que son tan tribunales como cualesquiera otros del orden jurisdiccional.

Pues bien, retomando el hilo de la exposición, una vez que en su párrafo primero el artículo 1.º de la LJ aclara que la jurisdicción está abierta a pretensiones referidas a actuaciones de la Administración Pública, el párrafo segundo va a concretar, en términos que conviene retener:

«Se entenderá a estos efectos por Administración Pública:

- a) La Administración del Estado en sus diversos grados.
- b) Las entidades que integran la Administración Local.
- c) Las Corporaciones e Instituciones públicas sometidas a la tutela del Estado o de alguna Entidad local.»

Quedaba así descrito el esquema de las Administraciones Públicas existentes a la sazón en España, y descrito con técnica cuidadosa, sobre la que no es éste el momento de insistir. Pero el panorama descrito en 1956, que conservó su validez durante buen número de años, dejó de estar actualizado, a consecuencia de importantes acontecimientos que marcan la «transición» política, cuando a partir de 1977 se implantaron en España organizaciones regionales, inicialmente bajo la forma un tanto rudimentaria de lo que se denominaron Entes Preautonómicos —fórmula que se inauguró, con innegable acierto político, al establecerse para Cataluña por RD 382/1977, de 18 de febrero, y que después, a distinto ritmo, se extendió por toda España— y después, ya tras la Constitución de 1978, al erigirse, con perfiles netos e intensos, las Comunidades Autónomas, a consecuencia del decidido propósito de regionalización del Estado. La emergencia de Administraciones Regionales y su normalización en España vino a alterar, en efecto, con fuerza novedosa, un mapa organizativo de largo arraigo.

La operación de recomponer el esquema y de introducir a las Administraciones Regionales dentro de las previsiones del sistema de justicia administrativa, exige atención y cuidado, pero no es una tarea especialmente dificultosa. En efecto, inmediatamente a continuación paso a exponer cómo se ha avanzado en esta dirección, cuáles han sido las fórmulas propiciadas por el legislador, cómo ha incidido incluso en la organización jurisdiccional el reajuste exigido al implantarse las Comunidades Autónomas y qué resultados se han alcanzado hasta el momento. El planteamiento tradicional del contencioso-administrativo, con las rectificaciones oportunas, tiene fuerza suficiente para iluminar el panorama apuntado. Pero el problema es más complejo. La teoría de los controles no suele ser lineal, sino que acostumbra a contar con diversos puntos de apoyo. Resulta así, en efecto, que no sólo la jurisdicción contencioso-administrativa va a ser la llamada cuando de controlar a las Comunidades Autónomas se trate. También al TC se le reserva un importante papel, de acuerdo con las nuevas concepciones. Este dato sobreañadido va a hacer más complejo el panorama, con la particularidad de que se presenta una amplia zona propicia a solapamientos y coincidencias, al faltar una delimitación rigurosa y tajante. Por eso habrá que prestar cierta atención a esta variante. A ella dedicaré, en efecto, el epígrafe 3.º de esta ponencia.

II. LA ADAPTACIÓN DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO A LAS NUEVAS EXIGENCIAS REGIONALIZADORAS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

1. *Especial significado de dos preceptos constitucionales*

La Constitución española, que parte con carácter general del postulado de que la actuación administrativa es controlada por los tribunales de justicia —y me es grato recordar, como ya en otra ocasión he señalado aquí en Bolonia, que el art. 106, que tal exigencia pregona, es tributario del art. 113 de la Constitución italiana— y, en esta línea, si no exclusivo, grande va a ser el papel de la jurisdicción contencioso-administrativa —no exclusivo porque también la jurisdicción social supervisa aspectos laborales, del mismo modo que la jurisdicción civil enjuicia aspectos civiles o mercantiles—. Pues bien, esta formulación general va a tener en el articulado cons-

titucional una concreción, sin duda reiterativa, al insistirse afirmando, dentro de la teoría general que de los controles sobre las Comunidades Autónomas formula el artículo 153, que una de las modalidades previstas de control se ejercerá:

«Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias» (art. 153.c).

De modo que, si no bastaba un planteamiento general, si no fuese suficiente con la amplia previsión que del derecho a la justicia formula el artículo 24 —tributario también de similar precepto de la Constitución italiana, como es unánimemente reconocido—, se ofrece esta nueva concreción, remachando para que no quede suelto ningún cabo. Con lo cual se ha producido un efecto que no deja de ser sorprendente: por esta vía indirecta y en este lugar específico —en el Título VIII, referido a la Organización Territorial, y no en el Título VI, dedicado al Poder Judicial— se lleva a cabo nada menos que la constitucionalización de la jurisdicción contencioso-administrativa. La jurisdicción contencioso-administrativa queda así especialmente reconocida y reclamada por la Constitución, lo que significa, a otros efectos en los que no es éste momento de insistir, que algunas de las especialidades y características que venían adornando al citado orden jurisdiccional son intencionadamente asumidas por el constituyente.

Hay otra exigencia constitucional de la que convendrá tomar buena nota en este momento. Cuando se contemplan las previsiones que deben incluir los Estatutos de Autonomía, con referencia inicialmente a tan sólo algunas de ellas, aunque generalizable con el transcurso de determinados plazos y el cumplimiento de precisos requisitos, se alude a cómo, y sin perjuicio de la jurisdicción que en todo el territorio nacional corresponde al TS, «un Tribunal Superior de Justicia culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma» (art. 152.1, párrafo segundo). Y esta previsión organizativa se complementa un poco más adelante con una significativa puntualización en lo que se refiere al reparto de competencias entre los diferentes órganos del Poder Judicial:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123 [jurisdicción de ámbito nacional del Tribunal Supremo], las

sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que está el órgano competente en primera instancia» (párrafo segundo del propio art. 152.1).

El precepto, dentro de su aparente sencillez, va a resultar de enorme complejidad en cuanto él es en sí una pura contradicción.

Dado que en España, a pesar de los intensos procesos de centralización normativa, había territorios que conservaban especialidades jurídicas —lo que generalmente se designaba con el nombre de «derechos especiales o forales» (art. 13.2 del Código Civil, y ahora art. 149.1.8.º de la Constitución)— y existiendo un sentimiento de que al salir las causas del territorio los jueces foráneos malinterpretaban las especialidades del derecho foral, se quiso, al elaborar la Constitución, recalcar que los litigios no debían salir de los órganos judiciales enclavados en el territorio. Pero esta pretensión, legítima y sin duda plasmada, debe completarse con el dictado constitucional, que el propio precepto glosado asume, de que el TS es competente en todo el territorio nacional, es decir, de que hay asuntos que necesariamente podrán llegar ante el TS. De manera que será preciso cohonestar ambas pretensiones, sin duda contradictorias entre sí. Al margen de que cuando aparezca en cualquier litigio un aspecto de violación de derechos fundamentales, siempre queda abierta la puerta al recurso de amparo ante el TC (arts. 53.2 y 161.1.b). De manera que, junto a una decidida demarcación territorial expresada con carácter general, la Constitución plasma una inequívoca tensión ascendente para un buen número de supuestos.

Los recelos iniciales, la justificación de la cláusula de permanencia en el territorio, venían justificados para defender las peculiaridades del derecho privado, que era el único que en principio había pervivido bajo la veste del derecho foral. Pero la Constitución y el ulterior desarrollo regional, al generalizar a todas las Comunidades Autónomas las Asambleas Regionales y al reconocer a las Comunidades Autónomas amplios poderes normativos, potencian un amplio aumento del derecho propio para cada una de las Comunidades Autónomas.

Pues bien, el caso es que la regla que vengo glosando, aun sin una mención específica, implica indudablemente al derecho admi-

nistrativo, a la jurisdicción contencioso-administrativa; en definitiva, a la justicia administrativa.

De ambas previsiones constitucionales se ha ocupado ya el legislador. En efecto, las Cortes Generales han tenido ocasión de abordar expresamente ambos aspectos, bien es verdad que a distinto ritmo, dado el grado de dificultad de la encomienda. Pasaré así a continuación a exponer las soluciones propiciadas.

2. *La incorporación de las Administraciones Regionales al mapa de Administraciones Públicas.*
Especial atención al problema de la legitimación

En fecha relativamente temprana se abordó el aspecto de más fácil acometida. Aludía antes a cuál era el mapa de Administraciones Públicas en España, y cómo era preciso ponerlo al día. Pues bien, esta encomienda la vino a realizar la Ley 34/1981, de 5 de octubre. En efecto, su artículo 1.º se abría señalando:

«A todos los efectos a que se refiere la vigente Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, se entenderá como Administración Pública la Administración de las Comunidades Autónomas.»

La regla no se inserta de modo expreso como un nuevo epígrafe del artículo 1.2 LJ, pero no cabe duda que de hecho se dirige a completarlo. Es como si se hubiera añadido un nuevo apartado al precepto. Advertiré que el arreglo se completaba desde una doble perspectiva. Recuérdese que el artículo 1.2.c) LJ alude a las *corporaciones e instituciones públicas sometidas a la tutela* de las Administraciones mayores, es decir, a la Administración institucional y corporativa. Pues bien, también el criterio es recogido por la Ley 34/1981, en cuanto su artículo 1.º concluye con la afirmación de que «Las entidades sometidas a la tutela de estas Comunidades tendrán igual consideración». Se es consciente, en efecto, de que la ampliación de implantación que determina la denominada Administración institucional podría producirse, como de hecho ha sucedido, también en el sistema regional, y de que no podrá quedar hurtada al control jurisdiccional.

Aún había otra concreción, con pretensión de transitoriedad, y que ha agotado ya sus efectos. Antes de generalizarse las Comuni-

dades Autónomas en todo el territorio se actuó gradualmente mediante el establecimiento de unos denominados «entes preautonómicos» cuyas funciones se agotaban una vez que surgía la correspondiente Comunidad Autónoma. Pues bien, cuando se da la Ley 34/1981 estaban funcionando todavía entes preautonómicos en la mayor parte del territorio nacional. Por eso que la disposición transitoria de la Ley proyectaba asimismo sus efectos sobre los entes preautonómicos. Previsión que ha perdido ya aplicabilidad en cuanto dichos entes fueron sustituidos, ya sin excepciones, por las Comunidades Autónomas.

Como indicé, la puesta al día del mapa de Administraciones Públicas —sin olvidar los problemas que siempre subyacen— no era operación especialmente dificultosa. La Ley 34/81, que es una norma corta y bastante lineal, quiso abordar también un aspecto importante de la relación entre Administraciones Públicas. Más adelante insistiré acerca de su significado. Tomemos ahora nota de la regulación que se ofrece bajo el prisma de la legitimación. En efecto, según el artículo 2.º de la Ley,

«La Administración del Estado estará legitimada para recurrir, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, las disposiciones generales y actos emanados de la Administración de las Comunidades Autónomas y entidades sujetas a la tutela de éstas».

La línea abierta y potenciadora, en lo que a requisitos de la legitimación se refiere, que en España está conociendo un vivo impulso, halla en este precepto una clara confirmación. Luego se razonará también acerca de la funcionalidad y teleología. De momento será suficiente con retener la amplia solución establecida: cuando la Administración del Estado pretende impugnar las actuaciones de las Administraciones Regionales se franquea genéricamente la puerta sin referencia a requisito alguno, como venía siendo habitual, en cambio, en la regulación de la legitimación procesal: ni la titularidad de un derecho subjetivo, ni la presencia aparente de un interés, ya fuere directo o meramente legítimo. La legitimación se contempla para la Administración del Estado proclamando que no existe ningún requisito de legitimación.

Una última regla nos depara la Ley 34/1981, también desde la vertiente de la legitimación, si bien ahora desde la dirección opues-

ta. La referencia a la legitimación, desde una perspectiva facilitadora, va a hacerse también en relación con las Comunidades Autónomas, aunque la fórmula no sea de la misma amplitud. En efecto, el artículo 3.º —y último— de la Ley, señala:

«Las Comunidades Autónomas podrán impugnar las disposiciones de carácter general que, dictadas por la Administración del Estado, afecten al ámbito de su autonomía.»

Se trataría de preceptos paralelos, con una cierta reciprocidad, si bien la coincidencia no es absoluta. Para que las Comunidades Autónomas procedan a impugnar, sí se establecen requisitos de legitimación: que las disposiciones recurridas —ahora se habla sólo de disposiciones y no de «actos», como hace el art. 2.º— «afecten al ámbito de su autonomía»; más adelante se insistirá sobre estos aspectos, intentando centrarlos desde una perspectiva más amplia.

3. *La revisión de la planta judicial y los problemas que plantea considerando el principio de unidad jurisdiccional que caracteriza al Poder Judicial*

Pero las previsiones constitucionales ya descritas exigirán revisar la planta judicial y adecuar la organización de tribunales, así como las reglas de reparto de competencias. Se trata de una operación técnicamente compleja, de innegables implicaciones presupuestarias además y que requiere, del mismo modo, contar con suficiente personal, pues los jueces no se improvisan, en unos momentos en que precisamente es manifiesta la escasez. El legislador ha dado ya significativos pasos en esta dirección, habiéndose producido reformas de peso, si bien es cierto que el proceso no está culminado todavía, faltando aún un trecho de consideración para que pueda darse por alcanzada la meta. Trataré de describir las etapas ya logradas, advirtiendo someramente de lo que falta, pero a la hora de abordar estos aspectos me parece imprescindible formular una advertencia previa.

Recordaba antes cómo el artículo 152 de la Constitución, al enumerar las posibles previsiones de los Estatutos de Autonomía —de algunos de ellos más precisamente—, aludía, entre otras refe-

rencias, al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma. Pues bien, al estudiar los autores las previsiones del artículo 152, al contemplar el ulterior desarrollo estatutario, se ha convenido en que se puede hablar de órganos *de* la Comunidad Autónoma y de órganos *en* la Comunidad Autónoma. Aquéllos son órganos propios del nuevo ente público creado: tal sería el caso de la Asamblea Legislativa, del Consejo de Gobierno, así como del Presidente. Pero hay órganos *en* la Comunidad Autónoma que desarrollan su actividad en su territorio, pero no están integrados en la estructura orgánica o de poder de la misma. Tal sería, en concreto, el caso de los juzgados y tribunales y, más precisamente, del Tribunal Superior de Justicia. Y eso a pesar de que la LOPJ, al regularlos, haya indicado —art. 71— que «tomará el nombre de la Comunidad Autónoma». Se hablará, así, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña o de Aragón, por ofrecer alguna muestra. Pero no es, insisto, un órgano de la Comunidad Autónoma. Esta constatación nos permite, en efecto, avanzar un paso en la exposición.

Cuando se estudia la filosofía de la separación de poderes en el actual sistema constitucional español —aspecto éste sobre el que he reflexionado en un reciente trabajo— es fácil llegar a la constatación siguiente: la puesta en marcha de las Comunidades Autónomas como una de las modalidades de la división vertical de poderes, en la terminología de Loewenstein y otros autores, ha incidido de muy diferente manera sobre los *tradicionales* poderes del Estado. Sin perjuicio de su importancia relevante y de su significado constitucional, el poder legislativo —las Cortes Generales— ha visto amenguado el ámbito de su potestad legislativa, en cuanto las Asambleas regionales han asumido sustanciosas competencias legislativas. Dígase lo mismo del Ejecutivo: la eclosión de los ejecutivos regionales de alguna manera ha mermado el *quantum* de sus funciones. La solución ha sido, en cambio, radicalmente distinta en lo que respecta al Poder Judicial. Este no ha visto en absoluto alteradas sus funciones por la puesta en marcha del sistema regional: no hay en éste quien venga a ocupar su plaza o a repartirse sus vestiduras (otra cosa es que, desde arriba, quede afectado por el control que lleva a cabo el TC a la hora de amparar frente a violaciones de derechos fundamentales). Ciertamente que el Judicial resulta un poder difuso, dada la independencia que caracteriza a los titulares de los órganos del mismo, pero junto a ello se afirma la nota de unidad. Como dice la Constitución —ahora en el título dedicado al Poder

Judicial—: «El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales» (art. 117.5). Del mismo modo que en el tantas veces citado artículo 152, cuando se prevé que las Comunidades Autónomas puedan asumir algunas funciones organizativas —que tradicionalmente habían sido servidas desde el Ministerio de Justicia—, se recalca y puntualiza con toda intención: «Todo ello de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.» Por eso, remachando la idea, la LOPJ ha puntualizado que «La jurisdicción es única» (art. 3.1).

En este sentido, nada impide que la organización de tal poder se atempere a las demarcaciones territoriales que han cobrado un protagonismo destacado según los nuevos criterios de articulación del Estado.

Pues bien, avanzando en la exposición, tras evocar esta advertencia previa, cumple ahora que nos interroguemos acerca de cuáles han sido los pasos que se han dado para ajustar la organización judicial a las nuevas exigencias constitucionales.

La adaptación se ha producido, en efecto, utilizando como principales instrumentos la promulgación de dos leyes, aunque luego se han precisado diversas medidas complementarias. Primero se promulgó la LOPJ, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio. Esta Ley, que es una ley larga y minuciosa, como corresponde a las amplias exigencias de su enunciado, en lo que a nosotros interesa ahora *define* el nuevo mapa judicial y fija los criterios de reparto de competencias entre los distintos órdenes de tribunales. Define, digo, porque es una ley ordenadora, con pretensiones de estabilidad. Y cuando regula los tribunales con pretensión de futuro es como si supusiera que ya existen los diversos tribunales contemplados. Es decir, que ella misma no lleva a cabo la operación material de alterar el *statu quo* existente. Tal empeño se pretende que sea llevado a cabo por la que tradicionalmente se designa en España como Ley de Planta. Valga una referencia a dos de las disposiciones complementarias de la LOPJ. Así, la disposición adicional primera, número uno, emplaza al Gobierno para que remita a las Cortes en el plazo de un año diversos proyectos de Leyes, entre las que figuran: «la Ley de Planta [y la] de demarcación judicial». En esa misma línea, la disposición transitoria segunda, número uno, señalaba:

«En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de esta Ley, se constituirán los Tribunales Superiores de Justicia y, una vez en funcionamiento, desaparecerán las Audiencias Territoriales.»

Ambos encargos fueron atendidos con un cierto retraso y han llegado a ser efectivos recientemente. En efecto, como Ley 38/1988, de 28 de diciembre, se promulgó la denominada Ley de Planta y Demarcación Judicial, que vino a atender las expectativas en ella depositadas, si bien sólo en parte. De modo que el sistema se ha integrado en lo más importante y aparatoso, aunque quedan todavía importantes huecos que rellenar. Lo que no deja de provocar vivas dificultades en esta situación transitoria, como habrá ocasión de exponer algo más adelante.

Expondré ahora sucintamente las previsiones más destacadas contenidas en la LOPJ en aquello que nos concierne. Me quedo, por tanto, en el plano de previsiones ideales. Luego puntualizaré qué es lo que se ha alcanzado efectivamente y qué queda todavía por conseguir.

a) Se generalizan los Tribunales Superiores de Justicia de modo que haya uno por Comunidad Autónoma, lo cual significa innovaciones cualificadas, pues no era tal el planteamiento existente con anterioridad.

b) Dicha erección se hace transformando las anteriores Audiencias Territoriales, que quedan así abocadas a desaparecer. Al margen de los mecanismos normales de adaptación y sus dificultades, aquí aparecían problemas específicos en una doble dirección: había, de una parte, Comunidades Autónomas en cuyo territorio no había tenido su sede una Audiencia Territorial. Tal sería el caso de Cantabria y Rioja. Pero había también, en la otra dirección, Comunidades Autónomas en cuyo territorio estaban asentadas más de una Audiencia Territorial. Tal sería el caso de Andalucía y Castilla y León. Pues bien, en el primer caso la previsión es que se erija de nueva planta el Tribunal Superior de Justicia. En el segundo, se prevé que se mantengan como Salas del Tribunal Superior de Justicia único de la Región, las de aquellas Audiencias Territoriales llamadas a desaparecer. Pongamos como ejemplo el caso de Andalucía: la sede del Tribunal Superior de Justicia va a ubicarse en Granada.

Pero se mantienen Salas, integradas en el único Tribunal Superior de Andalucía, en Sevilla y en Málaga.

c) Una de las novedades de más peso —si bien muy criticada— de esta regulación inicial consiste en prever, por debajo, la existencia de juzgados unipersonales de lo contencioso-administrativo de ámbito, en principio, provincial (en principio, digo, ya que se prevé que si hay exceso de asuntos en una provincia —y esto sucede sin duda en las grandes capitales— haya más de un juzgado, mientras que si hay provincias que no den un número suficiente de casos, no se cree en ellas el juzgado). Esta previsión es novedosa por dos razones: en primer lugar, la LJ había regionalizado la justicia administrativa, en cuanto las Audiencias Territoriales, en donde se residenciaba la Sala, tenían ámbito supraprovincial, al objeto de poder poner en pie, como en efecto sucedió, y con gran éxito, una escala de magistrados especializados: lo que se atendía bien con una base regional —y recalco que el éxito fue reconocido sin dudas— era ya más difícil de lograr pensando en la demarcación provincial. El otro aspecto es el que se ofrece hoy como más significativo, y como más cuestionable también: goza de gran arraigo entre nosotros la idea de que las Administraciones Públicas eran juzgadas por colegios integrados por varios jueces, en concreto, en las Audiencias Territoriales, tribunales en sentido propio, es decir, de tres jueces. Se piensa que la colegialidad atribuye una nota de ponderación que resulta muy positiva, sobre todo si se tiene en cuenta las amplias atribuciones que hoy corresponden a la justicia administrativa. Se ve así con recelo que un único juez esté llamado a tomar muy importantes decisiones (entre otras cosas porque a los juzgados han de ir por principio jueces muy recientes y se sabe que las enormes carencias en personal judicial se están cubriendo últimamente con fichajes muy acelerados de cuya formación y profundidad se duda seriamente). Pero tal es la previsión de la ley (aunque se puede avanzar que aún no se ha hecho efectiva).

d) En lo que se refiere al reparto de competencias entre los diversos órganos judiciales, las previsiones de la LOPJ son novedosas y conviene destacarlas.

A las Salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia van a corresponder los recursos contra actos y disposiciones del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, del Presidente y, en principio, de los Consejeros. Es decir,

de los órganos superiores del ejecutivo de la Comunidad Autónoma —art. 74.1.b)—.

e) Los actos de los órganos inferiores corresponden a los juzgados, a quienes se encomienda la competencia residual (art. 91).

f) Se deja abierta la posibilidad, que no se concreta, en cuanto se remite a lo que establezca la ley, y aquí habrá que esperar —aparte de las readaptaciones orgánicas— a lo que diga la LJ una vez que se reforme —reforma que me da la impresión que no es muy inminente—, para que la Sala del Tribunal Superior conozca en segunda instancia de recursos frente a sentencias de los juzgados (art. 74.2).

g) No es el caso de insistir ahora, pero conviene dejar constancia de cómo las Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores resuelven los recursos en materia del contencioso electoral —art. 74.1.d) y art. 112 y concordantes de la Ley Orgánica Electoral General—. No especifico ahora con más detalles, pues, aunque según las previsiones la materia electoral queda distribuida entre los Juzgados y los Tribunales Superiores, son éstos los que funcionan mientras aquéllos no sean constituidos. Pero recordaré que esta previsión es de la más viva actualidad cuando redacto estas líneas, pues nada menos que el Partido Socialista obtenga la mayoría absoluta depende de lo que decida la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en relación con un escaño cuestionado.

h) La LOPJ ha confirmado una toma de postura muy destacada en lo que se refiere a la teoría general del contencioso-administrativo y también en lo que afecta a las concepciones sobre el Derecho Administrativo. Algo que ha dado lugar a abundantes tomas de postura de profesores y estudiosos y que no queda carente de importantes repercusiones prácticas, como luego se apuntará. Me refiero al debatido concepto de administración en sentido material, o a la posibilidad de actos administrativos —controlables por la jurisdicción contencioso-administrativa— provenientes no de Administraciones Públicas en sentido estricto, sino de órganos constitucionales o de otros poderes. Ha confirmado, digo, pues ha dado un impulso frontal a lo que eran atisbos aislados, aunque no sea éste el momento de recordar los antecedentes. Prescindiré ahora también de la competencia que se atribuye al TS en relación con los poderes del Estado y los Organos Constitucionales. Por circunscribirnos ahora

al ámbito regional, recordaré lo que establece la LOPJ en su artículo 74.1.c), atribuyendo competencia a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, en única instancia:

«De los recursos contra las disposiciones y actos procedentes de los órganos de gobierno de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma y de sus Comisionados, en materia de personal y actos de administración.»

No la actuación política, ni la de control, ni la de legislación o similares (para eso está, en su caso, el TC, bien por la vía de la inconstitucionalidad, bien incluso a través del recurso de amparo cuando de violación de derechos fundamentales se tratare), sino la más a ras de tierra y trivial referente a la contratación, a la gestión del patrimonio, a los avatares funcionariales, desde la selección a la retribución pasando por todos los escalones intermedios. Se abre, en efecto, una respuesta sugestiva para no defraudar el derecho de todos a la justicia, si bien es verdad que se plantean importantes problemas de límites y demarcación, como luego habrá ocasión de comprobar.

i) Para terminar con esta reseña de las novedades que introdujo la LOPJ, me queda por aludir a la adjudicación de competencia que se hace a favor del TS. Prescindiendo ahora de los casos que juzga en única instancia, dejando también de lado la previsión de que las tres Salas anteriormente existentes para lo contencioso-administrativo se refundieran en una única Sala y para centrarnos en los aspectos del derecho regional, hay que destacar que se ha producido un paso novedoso —cuyo éxito está, empero, por demostrar—, innovando con radicalidad lo que eran hábitos consolidados del sistema del contencioso-administrativo español. En efecto, el TS venía conociendo en apelación frente a determinadas sentencias de las Audiencias Territoriales. Lo cual representaba una especialidad en el panorama general del TS. Porque, como regla general, el TS sólo conocía en casación en las otras ramas, civil, penal, etc. Era un tribunal para la casación, como regla. En cambio, en el contencioso-administrativo se quebró radicalmente la regla, en cuanto la modalidad de recurso de casación, en cualquiera de sus variedades, era del todo ajena al sistema del contencioso-administrativo: el recurso de apelación, que era el existente, se caracterizaba por su amplitud

y generalidad y, en principio, no conocía las limitaciones y excepcionalidad que suelen caracterizar a las modalidades de recurso de casación. Pues bien, la LOPJ cambia radicalmente el rumbo y sienta, en principio, el criterio de que el TS, cuando no conozca en única instancia, lo hará en casación (y no ya en apelación). Esta es la fórmula utilizada por la ley, al concretar que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS conocerá:

«De los recursos de casación que establezca la Ley contra las sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, en relación con actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas y siempre que dicho recurso se funde en infracción de normas no emanadas de los órganos de aquéllas.»

Con esta fórmula se pretende dar acogida a la pretensión que antes se destacaba: no hay casación cuando lo que está en cuestión es el derecho regional —normas emanadas de los órganos de las Comunidades Autónomas, *a contrario sensu*—. En este sentido, las contiendas sobre el derecho regional se agotarían en tribunales situados en la propia región. La casación se veda por eso en tales supuestos. Luego volveré, de todas maneras, sobre el argumento.

Con esto quedan expuestas las previsiones adelantadas por la LOPJ y que están animadas por esa filosofía de regulación general de un marco de funcionamiento. Más allá de esta previsión general, ¿cuál ha sido, cuál es hoy la realidad efectiva? Paso así a describir sucintamente los pasos más destacados, recordando de nuevo que las previsiones generales han podido comenzar a hacerse efectivas una vez que se promulgó a finales del año pasado la Ley de Planta y Demarcación.

a) Se puede destacar ante todo que, una vez cumplidos los trámites necesarios y adoptadas todas las medidas pertinentes, se estableció en cada una de las Comunidades Autónomas el correspondiente Tribunal Superior de Justicia, que comenzaron a funcionar, con solemne inauguración concertada, el pasado mes de mayo de 1989. Ello implicó automáticamente la supresión de las anteriores Audiencias Territoriales.

b) También las tres Salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo quedaron refundidas en una única.

c) En cambio, ha quedado demorada la constitución de los juzgados unipersonales de lo contencioso-administrativo. En el ínterin, con una provisionalidad que no se sabe cuánto puede durar, lo que sería competencia de los juzgados se considera atribuido a la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia. Esta innovación hacia abajo, de tanta trascendencia, queda por el momento incumplida. De modo que se mantiene por el momento en estos aspectos el esquema orgánico instaurado por la LJ, con tal de advertir que el puesto de la Sala de la Audiencia Territorial lo ha ocupado la Sala del Tribunal Superior de Justicia. Esta sigue siendo el Tribunal único para lo contencioso-administrativo en el ámbito regional.

d) El esquema orgánico refleja, por supuesto, el esquema de reparto de competencias. Todas las reclamaciones referentes a la Administración Regional van, así, a la Sala del Tribunal Superior de Justicia, en única instancia.

e) Unica instancia he dicho. ¿No habrá oportunidad para que un asunto ya sentenciado sea examinado de nuevo? Pasamos así a considerar qué es lo que ha sucedido en el TS. Al margen de otras atribuciones que ahora no interesan, ya advertí que al Supremo se le reservaba sólo un papel de Tribunal de Casación. Hay que decir que tal previsión, del todo innovadora en lo que al contencioso-administrativo se refiere, y de enormes consecuencias por tanto, no ha sido objeto de desarrollo ni de la más mínima regulación. Ante tal silencio, he aquí una de las posibles respuestas: puesto que la Ley de Enjuiciamiento Civil —donde se regula con detalle la casación civil— es supletoria de la LJ (así, disposición adicional sexta de la propia LJ), ¿habrá que entender que hay que aplicar analógicamente los criterios establecidos para la casación civil? Pero se constata que no es fácil hacer una tal aplicación por vía de suplencia, pues hay especialidades insalvables que exigen una adaptación y reclaman, por ende, una toma de postura expresa del legislador. La situación es muy delicada y sorprende el silencio del legislador al respecto. Ante la necesidad de buscar una solución, se ha optado por interpretar que las referencias a la casación en lo contencioso-administrativo, al no poder ser operativas, no se aplican, y están como congeladas, pendientes de que surja la chispa que puede hacerlas operativas. De modo que, en la práctica, lo que sucede es que no hay casación. Cuando, a la vista de ello, uno sigue preguntándose si de alguna manera pueden llegar al TS los asuntos de que

han conocido los Tribunales inferiores, la opinión mayoritaria llega a la siguiente conclusión: mientras la LJ no regule los pormenores de una casación en lo contencioso-administrativo —la LJ u otra norma suficiente que haga sus veces—, se siguen dando por buenas las posibilidades de apelación, tal y como las regulaba la LJ, siempre que no conste que hayan sido derogadas de alguna manera. Esta interpretación se apoya en la misma Ley de Demarcación y de Planta. En efecto, el artículo 58.1 de la misma ha venido a disponer lo siguiente:

«No procederá el recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS en los recursos de que conozcan las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia contra actos o disposiciones provenientes de los órganos de la Comunidad Autónoma, salvo si el escrito de interposición del recurso se fundase en la infracción de normas no emanadas de los órganos de aquélla.»

Al prohibir el recurso de apelación para supuestos tasados, se ha interpretado este precepto en el sentido de que se sigue dando por bueno tal recurso con carácter general. ¿Qué es lo que prohíbe este precepto en concreto? Sería una especie de adaptación para el caso, un tanto chapucera, pero que quiere mantener la funcionalidad, del antes reseñado artículo 58.4 LOPJ: no hay recurso de casación ante el TS —se decía allí— cuando se trate de aplicación por las Comunidades Autónomas de normas emanadas de sus órganos, que es lo mismo que si se dijera que cuando se trate de aplicar derecho regional no puede salirse de los Tribunales de la región, y no cabe, en definitiva, la casación ante el TS. Esa regla se adopta en vista de que lo referente a la casación no puede aplicarse. Se da por bueno el recurso de apelación, decía, si no consta que hayan sido modificados los planteamientos tradicionales. Pues bien, éste es un caso en el que se ha producido tal modificación. El legislador, que parece partir del dato de que va a continuar el recurso de apelación, advierte en todo caso que éste ya no es posible cuando la pretensión verse sobre la aplicación por los órganos regionales del derecho regional. Sería, insisto, una manera de intentar salvar el espíritu del artículo 58.4 LOPJ, lo que es lo mismo que afirmar que se intenta defender esta manera de interpretar la exigencia que

la Constitución establece, como antes vimos, en el artículo 152.1, párrafo tercero: el conocimiento sobre litigios que afecten al derecho regional se agota en los Tribunales de la región. No hay casación al respecto, cuando esta modalidad sea operativa, pero, por el momento, tampoco hay apelación. No puede llegarse hasta el TS. Eso significa, en definitiva, que el Tribunal Superior de Justicia tiene la última palabra (y la primera) en tales litigios.

Creo que el planteamiento resulta claro en estos términos. Lo que sucede es que los actuales sistemas de Estado regional, no digamos si cada vez resultan más aplicables —por fortuna— las exigencias del llamado *federalismo* —o *regionalismo*— de cooperación, cada vez son más complejos y requieren fórmulas complicadas e integradoras. Porque puede ser normal que los órganos regionales apliquen derecho del Estado o, precisando más, apliquen un derecho que no sea el derecho de la propia región (como puede ser el derecho comunitario o el derecho internacional en general, siempre que haya sido incorporado al ordenamiento jurídico español). La prohibición de salir de los tribunales regionales se circunscribe a los litigios en que los órganos regionales apliquen su derecho regional. Pero no a los casos de aplicación de derecho, por así decir, ajeno. Si el órgano de la Comunidad ha dado aplicación a una Ley de las Cortes Generales, o a un reglamento del Gobierno de la Nación, por no insistir ahora con otros supuestos, ya se estaría ante pretensiones sobre «la infracción de normas no emanadas de los órganos» de la Comunidad Autónoma, en cuyo caso sí se da por bueno el recurso de apelación (del mismo modo que se da por bueno, cuando pueda aplicarse, el recurso de casación). Se prohíbe salir, subir hacia el TS, para que el derecho de la región no sea aplicado fuera de ella. Pero tal prohibición se levanta cuando lo aplicado no sea derecho de la región.

La operación de impedir las apelaciones cuando se trate de la aplicación del derecho de la región tiene su lógica y puede admitirse sin dificultades (aunque ya advertía antes que si se trata de la violación de derechos fundamentales, por la vía del recurso de amparo, el litigio llegará al TC; incluso, desde el punto de vista del TC y de su preocupante carga de trabajo, hay que ser conscientes de que el asunto llegará antes al TC que si hubiese tenido que pasar por el TS, lo que es lo mismo que decir que le van a llegar más asuntos). Hay que ser conscientes de todas manera —y al margen de los supuestos de recurso de amparo— de lo que representa que

importantes litigios puedan solventarse en una única instancia. No sé si la conciencia jurídica del país ha valorado suficientemente una tal opción, que a lo mejor tiene la lógica a su favor. También parece normal y puede admitirse sin dificultades la otra opción, la de que cuando los órganos regionales hayan aplicado derecho que no sea el de la región, el litigio no debe morir necesariamente dentro de los Tribunales que actúan en la región, sino que pueda salir, pueda llegar ante el TS, cuando así esté previsto. Si ambas opciones tienen su lógica, y en este sentido habría unas claras líneas de demarcación, me da la impresión de que la realidad desborda con frecuencia los esquemas demasiado simples. Pienso así, en efecto, que no va a ser nada infrecuente, al contrario, que va a ser muy frecuente, que los órganos de la Comunidad Autónoma estén dando aplicación en el caso concreto, tanto a derecho de la región como a derecho emanado de órganos exteriores, doble flujo normativo que no será raro que se entremezcle y funda, de modo que no sea fácilmente identificable si la norma o normas que dan pie al conflicto pertenecen a un bloque o a otro. Pueden pertenecer perfectamente a ambos. Entonces ya no estaremos en el caso puro y de sencilla solución. En cuanto hay norma estatal, por ejemplo, el litigio sería apelable, por centrarnos en la posibilidad actualmente operativa, pero el hecho de que haya norma de la región impide la apelación. Repito que los supuestos de entremezclamiento de normas parece que han de ser habituales. Nada raro resulta, en efecto, que haya unas normas básicas, obviamente del Poder Central, complementadas luego por el derecho de la Comunidad Autónoma.

Yo creo que el problema es vivo y acrecienta el interés de toda esta materia. Para razonar sobre el mismo añadiré un nuevo argumento que depara la propia LOPJ, si bien en un lugar muy distanciado, justo en su Título Preliminar, cuando está tratando de la vinculación y prevalencia de los preceptos de la Constitución. En el artículo 5.4 se dispone lo siguiente:

«En todos los casos en que, según la Ley, proceda recurso de casación, será suficiente para fundamentarlo la infracción de precepto constitucional. En este supuesto, la competencia para decidir el recurso corresponderá siempre al TS, cualesquiera que sean la materia, el derecho aplicable y el orden jurisdiccional.»

Descontemos lo del orden jurisdiccional, pues se parte de la base de que aquí se trata de un litigio contencioso-administrativo. «Cualquiera que sea el derecho aplicable», dice el precepto, aunque sea en estado puro derecho regional, no digamos si está mezclado. El alegar infracción de precepto constitucional resulta ya suficiente para fundamentar el recurso de casación.

Cuando uno recuerda cómo han sido sacados de quicio el precepto constitucional que se refiere a la no discriminación o a la igualdad, si se quiere —art. 14—, y el que se refiere al derecho a la justicia —art. 24—, a la hora de cebar los recursos de amparo, cuando uno piensa lo fácil que resulta pretender enganchar cualquier norma jurídica con algún precepto constitucional, la conclusión que parece admisible es la de que el artículo 5.4 LOPJ fácilmente ha de animar una tendencia ampliatoria y de elasticidad. Teniendo presente esta idea, podemos retornar a nuestro discurso para intentar concluir ya el argumento. A la hora de determinar si las causas se estancan en el Tribunal Superior de Justicia o pueden en cambio llegar al TS, si hay supuestos claros, van a abundar los casos mixtos o difusos en los que da la impresión que la duda se solventará mediante el salto hacia arriba. Pero para hacer una valoración de este aspecto de tan reciente incorporación sí que es preciso sin falta dejar tiempo al tiempo.

Pero si esa especialidad no nos depara todavía experiencia suficiente, muy otro es el panorama, en cambio, en lo que se refiere al planteamiento general: los actos y reglamentos de las Comunidades Autónomas llegan con normalidad a la jurisdicción contencioso-administrativa. Los elencos de jurisprudencia de las Salas del TS o de las Salas de las Audiencias Territoriales, por fijarnos en los planteamientos anteriores a las últimas reformas, reflejan la normalidad del enjuiciamiento de las decisiones de la Administración Regional. Desde este punto de vista sí que podría decirse que es como si la Administración Regional se hubiera integrado de pleno derecho en el artículo 1.2 de la LJ, del mismo modo que se ha integrado sin duda en el mapa de las Administraciones Públicas. Yo no creo que haya especialidades sensibles —aunque es verdad que todavía no contamos con estudios minuciosos al respecto—, pero da la impresión que con el mismo tono y acento que se impugnan actos de la Administración del Estado, o actos municipales, se impugnan también actos de las Administraciones Regionales. Aquí, incluso, la práctica está demostrando la fuerza persistente de lo fáctico. Antes

las materias regionales eran, en los casos previstos por la Ley, normalmente apeladas ante el TS. Pues bien, parece que las reformas no han impedido que masivamente se sigan apelando, sin considerar cuál es el derecho que aplicaban, los actos de las Administraciones Regionales.

De las Administraciones Regionales he dicho. Pues bien, el control judicial de las Comunidades Autónomas depara oportunidades a veces insospechadas. Terminaré esta parte refiriéndome a un supuesto concreto, que significa el desarrollo de una opción antes apuntada, lo que nos permitirá acercarnos a tomar la temperatura para ver por dónde camina la práctica. Nos dará así oportunidad para calibrar la avidez jurisdiccional, que yo creo sería una de las características del actual momento jurídico español: todo el mundo quiere recurrir, pero también los Tribunales de los más variados órdenes estarían ávidos por conocer de asuntos.

Al destacar la normalidad del control administrativo recordé que, si por principio se enjuician los actos de las Administraciones regionales, también, en algunos supuestos, encajan actos de los Parlamentos regionales, con tal que se ciñan al concepto de actos de administración o de actos en materia de personal. Se da cabida a la noción de actividad administrativa material y desde este prisma se controla la actuación de los Parlamentos regionales. Pero aquí aparece una pregunta: el título de control aludido, ¿autoriza cualquier cosa? Desde la opción inequívocamente autorizada, ¿se podrá dar cualquier paso? Porque habrá que tener en cuenta, junto a la funcionalidad del control, lo que significan los espacios intencionalmente vedados al control. Aquí entramos en el delicado problema de los límites y en la consideración sobre la que me gusta insistir de que hay lides políticas que deben jugarse en los espacios políticos y que no es bueno para el sistema querer judicializarlo todo y convertir a los jueces, que deben fallar conforme a la ley, en árbitros libres de contiendas políticas.

En esta dirección querría aludir —y hay ya una serie de casos significativos— a un polémico Auto del Tribunal Supremo, de 18 de febrero de 1987 de la Sala Cuarta, que ha terciado en el asunto y que ha sido ya objeto de críticas por la doctrina autorizada (así, A. EMBID).

Problema de fondo: la fijación, con carácter provisional al no lograrse el *quorum* exigido por el Estatuto de Autonomía, por las Cortes de Castilla y León —es decir, la Asamblea o Parlamento re-

gional— de su sede, para la que se escoge, en concreto, el castillo de Fuensaldaña, próximo a Valladolid. Pues bien, una de las minorías, disconforme con el acuerdo adoptado en aplicación del procedimiento parlamentario, acude a la jurisdicción contencioso-administrativa, en concreto ante la Sala de Burgos, que era la competente, solicitando que anule el acuerdo. La Sala de Burgos, con todo acierto —en mi opinión—, inadmitió el recurso, entendiendo que no era competente en la materia: se estimaba, en efecto, que éste no era un asunto de contencioso-administrativo, que no aparecía en definitiva la noción de acto de administración en sentido propio. Pero no conformes con la decisión, los recurrentes apelaron ante el TS el Auto de inadmisión y es así como surge la decisión que ahora comento, claro testimonio, pienso, de esa avidez jurisdiccional imperante al presente en España, a la que antes me refería, y que nos debe llevar a precisar que una cosa es el derecho a la tutela judicial efectiva, que con amplitud proclama el artículo 24 CE, y otra muy distinta el que haya que forzar la actuación de los tribunales en supuestos claramente improcedentes. En la ocasión, el TS se pronuncia, de manera tajante y con una cierta energía, estimando que la Sala de Burgos debió haber conocido el asunto —y ese mandato es el que se va a incluir en el Auto—, ya que sin duda se trataría de un acto de administración, en relación con el cual no sólo la ley, sino la propia Constitución querrían que no faltara el control contencioso-administrativo. No me resisto a no transcribir algunas afirmaciones del TS, sobre cuya consistencia ustedes mismos podrán juzgar:

«El artículo 153.c) de la Constitución determina que: “El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: por la jurisdicción Contencioso-Administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.” De manera que resulta indudable, por imperativo de la citada Norma Fundamental, que cualesquiera actos que sean de administración emanados de cualquiera de los órganos de las Comunidades Autónomas, pueden ser objeto del control de nuestra jurisdicción; y por ende desde la Constitución, la extensión y los límites de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa han de entenderse ampliados al control de la legalidad de todos los actos

de administración de todos los órganos de las Comunidades Autónomas sin distinción, ya que así lo establece de manera indeclinable el expresado precepto de la Constitución.

En consecuencia, la extensión y los límites de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, señalados en el artículo 1 de su Ley Reguladora de 27 de diciembre de 1956, han de entenderse ampliados no sólo con la incorporación de la Administración de las Comunidades Autónomas en el concepto de Administración Pública como formalmente hizo la Ley 34/81, de 5 de octubre, sino que la posibilidad de revisión jurisdiccional incluye, como decimos, todos los actos de administración de cualquiera de los órganos de las Comunidades Autónomas y no solamente los de los órganos del poder ejecutivo; pues sin perjuicio de la división de poderes que consagra la Constitución, con las inherentes secuelas del control del ejecutivo por el judicial y de la soberanía del legislativo como emanación de la voluntad popular, hay en el legislativo actos de administración ajenos al contenido específico de sus soberanas funciones legislativas y estos actos de administración pueden y deben ser objeto también del control de la jurisdicción por mandato directo del repetido artículo 153.c) de la Constitución, que no ha necesitado nunca de ulterior desarrollo legislativo para su aplicación inmediata.»

En estos términos se pronuncian los fundamentos de derecho 2.º y 3.º, que he reproducido íntegros. Para remachar la argumentación, he aquí cómo se insiste a lo largo del fundamento jurídico 5.º:

«y como que ese acto de decisión de ubicar provisionalmente la mencionada sede es obviamente un acto de administración realizado por un órgano rector de la Cámara según el artículo 30.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de febrero de 1982 aquí aplicable, es patente que este acto de administración, llevado a cabo por un órgano de la Comunidad Autó-

noma, está sujeto al control de esta jurisdicción conforme al expreso mandato del reiterado artículo 153.c) de la Constitución; por lo que el recurso jurisdiccional interpuesto contra dicho acuerdo, era ciertamente admisible y debió admitirlo el Auto impugnado de la Sala Territorial, y al no haberlo entendido el mismo así, procederá revocarlo».

Ya digo que ustedes podrán juzgar, pues los términos que he reproducido son concluyentes. En mi opinión, se está instrumentalizando la justicia administrativa, para resolver claras tensiones políticas, que en la arena política deben hallar su terreno de juego (no deja de ser curioso observar que los parlamentarios recurrentes desistieron ulteriormente de su recurso contencioso-administrativo). Es positivo, e interesante sin duda, consagrar la noción de actos de administración para no dejar indefensas actuaciones significativas (entra ahí de lleno la materia contractual, que se suma así a los actos «en materia de personal», los dos bloques decisivos en los que se pensaba al abrir esta posibilidad). Pero las reglas de reparto de juego entre los diversos poderes —la exigencia de la división de poderes a que alude el propio ATS— exigen que no se dé a las nociones apuntadas una interpretación desmesurada.

Quede, en todo caso, esta decisión como muestra de que en la práctica la proyección de la justicia administrativa sobre las Comunidades Autónomas es una realidad viva y asumida, que, por lo mismo, provoca tensiones y polémicas en algunos de los puntos. Habrá que esperar a ver cómo van decantándose las soluciones, en lo que es un sistema muy joven todavía, para sacar conclusiones fundadas y de cierto peso.

III. PAPEL DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA A LA HORA DE DESLINDAR EL REPARTO CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS

Hasta aquí una visión, si se quiere, lineal de lo que ha sido la puesta a punto de la justicia administrativa en relación con el fenómeno regional, tomada de forma aislada o centrada desde la óptica del contencioso-administrativo exclusivamente. Pero no me parece correcto detener aquí mis reflexiones, porque la anterior visión sería una respuesta excesivamente unilateral y, por ende,

deformada de lo que en el sistema constitucional es un planteamiento de mucha más altura. Se ha hablado así, en efecto, de una teoría de los controles y lo cierto es que la supervisión de las Comunidades Autónomas se construye en la Constitución formando un sistema, por lo que no sería correcto circunscribirse a alguna de sus piezas aisladas.

Se ha aludido, en efecto, al artículo 153 de la Constitución, cuyo alcance no será ocioso refrescar en este momento:

«El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.

b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 8 del artículo 150.

c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.

d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.»

De modo que, junto a la jurisdicción contencioso-administrativa, son llamados en este empeño de control el TC, el Gobierno con la participación del Consejo de Estado, así como el Tribunal de Cuentas. El TC queda aquí mencionado desde el prisma de la constitucionalidad, es decir, como competente para el recurso de inconstitucionalidad. Pero si ya con sólo la lectura de este precepto se ha ampliado el panorama, conviene advertir que cada Constitución es un organismo vivo y disperso, que no siempre concentra y ordena todos sus elementos. En efecto, desde la teoría de los controles de las Comunidades Autónomas, hay otras piezas dispersas que deben ahora ser reunidas. Así sucede con la llamada que se hace al TC (art. 161.1.c) para que resuelva los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Otra mención debe ser recordada ahora sin falta, por más que se superponga a lo ahora mencionado, o por más que haya suscitado polémicas o tensiones no sólo en trance de interpretación, sino durante el propio proceso de elaboración. Me refiero ahora al artículo 161.2, que dice así:

«El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.»

Adviertan, por ir brevemente al significado de esta regla, que ahí ha encontrado asiento, con todos los matices y distinguos que se quiera, entre otras cosas, la facultad de suspensión provisional de las leyes regionales que el artículo 127 de la Constitución italiana atribuye al Gobierno de la República, a través del Comisario del Gobierno. Para suspender, en el caso español, hay que impugnar la ley, pero la impugnación implica la suspensión, si bien luego resuelve el TC, tanto acerca del problema de fondo como acerca de la suspensión. Hay una especie de automatismo de modo que, si el TC no se pronuncia, la suspensión se alarga por un plazo de cinco meses. Que puede prolongarse. Del mismo modo que el TC puede antes levantar la suspensión (así, más en detalle, art. 77 LOTC). Con la particularidad de que esta opción se refiere no a «leyes» en sentido estricto, sino a «disposiciones y resoluciones»: mención en la que caben las leyes, pero también los reglamentos e incluso actos administrativos. A su vez, debo advertir que el procedimiento del artículo 161.2 se superpone y se solapa tanto a la vía de la inconstitucionalidad como a la vía de los conflictos de competencia. A su vez, conviene advertir que los conflictos de competencia pueden referirse a «disposiciones, resoluciones y actos» (art. 61 LOTC).

Es un tema vivo y rico el de la teoría general de los controles sobre las Comunidades Autónomas, con muchas facetas, con una inequívoca judicialización también de algunos de sus aspectos (J. LAZCANO BROTONS). No es ésta la ocasión para insistir, sino que sólo me interesaba retener un par de datos. Destacaré, así, que al TC se le atribuyen importantes encomiendas que le llevan a enjuiciar no sólo leyes regionales, sino también «disposiciones y resoluciones». Pues bien, conviene recordar que la jurisdicción contencioso-administrativa viene conociendo tradicionalmente no de leyes —veta que siempre le ha sido vedada—, pero sí de disposiciones o resoluciones. Es así como surge una zona en la que no son impensables las coincidencias y los solapamientos. Pues bien, mi pretensión es

aludir en esta última parte de la ponencia a algunos de los problemas que al respecto se originan y que vienen a imbricar en la tensión a la Justicia Administrativa.

Imagínese el caso de una norma reglamentaria de una Comunidad Autónoma. Un particular puede sentirse lesionado y poner en marcha la vía de control a través de la justicia administrativa. Habrá o no trámite de recurso administrativo previo, pero el caso es que lo normal será llegar a la Sala de lo contencioso-administrativo competente. Pero supóngase que la Administración del Estado —por propia iniciativa, o porque ha sido excitada por algún particular, quizá el mismo que interpuso el recurso contencioso-administrativo— interpreta que la norma regional altera el orden constitucional de competencias. De no resolverse antes la cuestión, lo normal sería que el Gobierno de la nación acudiera ante el TC planteando un conflicto de competencias. La misma norma ofrece dos posibles alternativas de impugnación: el normal recurso contencioso-administrativo como opción simple y sin mayores problemas. Pero a través de una norma reglamentaria, una Comunidad Autónoma podría incidir sobre el sistema de reparto de competencias, tal como ha sido previsto por la Constitución y desarrollado por los Estatutos de Autonomía. Para supuestos tales, dada su repercusión y significado en un Estado regional, se ha estimado como normal que la decisión corresponda nada menos que al TC.

Por buscar todas las variables posibles a la hipótesis de trabajo, téngase presente que caben también otras alternativas: la norma reglamentaria podría provenir del Gobierno de la Nación, estimando una Comunidad Autónoma que alteraba el reparto constitucional de competencias, defiriendo por tanto su enjuiciamiento al TC, aunque aquí, en esta variante, no surta efectos automáticos la suspensión, que puede ser, sí, libremente adoptada por el TC (art. 64.3 LOTC). Norma del Gobierno que un particular afectado podría pretender llevar por su cuenta ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Téngase en cuenta también que tras las modificaciones que la Ley 34/1981 introdujo en la legitimación para el recurso contencioso-administrativo, antes referidas, el Gobierno tiene abierta la puerta para impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa una norma reglamentaria de una Comunidad Autónoma, del mismo modo que, a la inversa, una Comunidad Autónoma puede impugnar en vía

contencioso-administrativa una norma reglamentaria del Gobierno que le afecte.

Como se ve, son varias las opciones, con la particularidad de que algunas de ellas se superponen: una misma decisión podría ser llevada ante el TC o ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Tal opción podría incluso ser adoptada por un mismo ente público: al margen de la hipotética participación de un ciudadano afectado que pudiera utilizar la vía contencioso-administrativa, queda claro que los dos entes públicos contemplados —tanto la Administración del Estado como la Comunidad Autónoma— en relación con una norma reglamentaria del otro tienen abierta la vía de la jurisdicción contencioso-administrativa, pero también la vía del Tribunal Constitucional.

La propia LOTC, al ser consciente de una posible coincidencia de trámites, adoptó una fórmula con el afán de resolver el problema. Así, en medio de la regulación de los conflictos de competencia, se incluyó la siguiente regla:

«Cuando se plantee un conflicto (...) con motivo de una disposición, resolución o acto cuya impugnación estuviese pendiente ante cualquier tribunal, éste suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto constitucional» (art. 61.2).

De haberse seguido las dos vías, la jurisdicción ordinaria, es decir, la correspondiente Sala de lo contencioso-administrativo, debe detener su procedimiento y esperar a que resuelva el TC, decisión que vincula a todos los poderes públicos como se reitera en diversas normas del ordenamiento jurídico español y como recuerda el propio precepto de la LOTC en el párrafo inmediatamente posterior (art. 62.3). Por eso, las sentencias de conflictos de competencia suelen describir que el TC se dirige en cada caso a la Sala de lo contencioso-administrativo que se estima competente para conocer de un eventual recurso para que paralice su actuación, por si, en efecto, se hubiera puesto en marcha el procedimiento.

Dejemos ahora este supuesto y sus posibles problemas, supuesto facilitado, repito, por la posible actuación autónoma de un particular interesado en impugnar una norma que le perjudica. Pensemos que no se ha producido tal duplicidad. Con todo, resulta que, en frío, hay un momento en que, ya sea el Gobierno, ya la Región,

deberán decidir, puestos a impugnar una norma del otro, si optan por la vía contencioso-administrativa o si optan por la vía del TC. Puede que estén claras las situaciones extremas: que una tensión afecta inequívocamente a la distribución constitucional de competencias; parece normal aquí dar preferencia inequívocamente a la vía del TC; aunque surgen dudas si resulta que el TC ha producido ya doctrina consistente e inequívoca sobre el punto conflictivo. Puede suceder, en segundo lugar, que la actuación afecte a otros aspectos y no incida, sin dudas, en la distribución constitucional de competencias; parece que habría que optar aquí, inequívocamente, por la vía contencioso-administrativa. Pero si los supuestos límite pueden resultar claros, a nadie se le oculta que hay una amplísima zona media en la que no es fácil optar por una solución clara y que da pie, por tanto, a interpretaciones y zozobras.

A los anteriores razonamientos sobre el esquema ideal conviene añadir ahora una constatación extraída de la experiencia práctica: han sido numerosísimos los conflictos de competencia planteados ante el TC, muchos de ellos por cuestiones nimias y triviales, y buena parte de ellos permitiendo deducir que el contenido efectivo del conflicto apenas importaba como tal y que lo que contaba era el mantenimiento del fuero; casos también que daban a entender que se movilizaba al TC por oportunismo, por ejemplo, para adquirir una posición de fuerza ante futuras negociaciones en marcha, sin que sea infrecuente el desistimiento en los conflictos. Todo ello en un panorama general en el cual el TC anda superagobiado de papel, pues no hacen más que llegarle recursos por todas las vías posibles. En lo que se refiere a los conflictos de competencia, cuando en 1985 publicaba FERNÁNDEZ FARRERES su trabajo al respecto, daba, para julio de 1984, la cifra de 37 sentencias dictadas por el TC. En cambio, en la más reciente estadística que ha proporcionado el TC se dan, para el período del inicio de actividades hasta el 30 de junio de 1988, la cifra de 240 conflictos resueltos, quedando otros 210 como pendientes de resolver. Situación de agobio de trabajo que, no es preciso recalcar, entorpece la funcionalidad del TC y retrasa enormemente las decisiones.

La consideración de esta realidad fáctica introduce en el razonamiento la duda de si no habría que reservar para el TC las decisiones significativas y dar entrada, en cambio, a la jurisdicción contencioso-administrativa para los aspectos menores y, por supuesto, para aquellos que ya hubieran sido resueltos con claridad, en casos simi-

lares o coincidentes, por el TC. Línea de frontera difícil de deslindar, pero que podría ser facilitada por la expresa toma de postura del TC.

Pues bien, en este sentido es posible constatar alguna inequívoca toma de postura que proviene de la jurisdicción contencioso-administrativa. Muy ilustrador nos parece, en efecto, el supuesto planteado en la sentencia de la Audiencia Territorial de Zaragoza de 29 de junio de 1985. No sé si será el primer supuesto producido, pero yo lo juzgo muy interesante. El Gobierno aragonés había dictado un decreto regulando la concesión de pensiones a ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo, con el que no está conforme la Administración del Estado (advertiré que tanto el Ejecutivo nacional como el Ejecutivo regional estaban apoyados por el mismo partido), que por eso lo impugna... pero ante la Sala de lo contencioso-administrativo. En la sentencia, de la que fue ponente el Magistrado don Antonio Cano, se es consciente de la doble vía impugnatoria que quedaba abierta. Así, en el considerando 2.º se razonaba:

«que resulta evidente que para lograr el fin que pretende este recurso contencioso, la Administración Estatal ha podido seguir dos caminos. El primero de ellos era acudir ante el TC (...). El segundo, y ordinario (puesto que el anterior sistema sólo tiene su razón de ser en que la impugnación en sede constitucional produce la suspensión, *ope legis*, de la disposición o resolución recurrida, que deberá ser ratificada o levantada en un plazo no superior a cinco meses), viene recogido en el artículo 153.c) de la misma Ley Básica, según el cual (...), etcétera.

Esto señalado, confirmada la legitimación de la parte recurrente, se entra a analizar «la cuestión de fondo debatida que —obviamente— no incide en el tema de la jerarquía normativa sino en el de la competencia», como se razona en el considerando 5.º. Se hace así un juicio lógico con argumentación similar a la que podía haber desarrollado el TC, y se estima que la contienda afecta al concepto de «asistencia social», inequívocamente atribuido a la Comunidad Autónoma aragonesa, por lo que se procede a confirmar el decreto y a rechazar el recurso.

Insisto que el caso me parece importante y entiendo que se trata de una sentencia destacada. Excelente como muestra.

Así las cosas, y por ir concluyendo ya, aludiré a otra inequívoca toma de postura, producida recientemente, y que proviene ahora nada menos que del TC. Aunque la doctrina se había anticipado en algún Auto, voy a referirme ahora a la STC 88/1989, de 11 de mayo, en el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno vasco contra el Gobierno de la nación, en materia de Cooperativas. En efecto, el Gobierno vasco había acudido ante el TC para impugnar la inscripción de determinada cooperativa en el correspondiente registro de la Dirección General de Cooperativas del Ministerio de Trabajo, alegando que la inscripción debió producirse en el correspondiente órgano vasco, estimando por tanto que no se respeta el orden constitucional de competencias.

El TC, en sus razonamientos, va a estimar que no se cuestiona la competencia del País Vasco en materia de Cooperativas, sino que lo único que se discute es el ámbito real de actuación de la Cooperativa que resulta en el centro de la polémica (y que ella misma solicitó ser inscrita en el órgano de la Administración del Estado). Se reduce, por tanto, el problema a una apreciación fáctica: si la Cooperativa no excede en sus actuaciones del territorio vasco, correspondería la competencia a la Comunidad Autónoma; si actuara más allá de los límites, se abriría la competencia del órgano regional.

Pues bien, el TC recalcará alguna de las características de los conflictos constitucionales:

«La exigencia del necesario contenido constitucional del conflicto —se razonará en el fundamento jurídico 3.º—, permite asegurar el carácter constitucional de la controversia y evitar que el conflicto positivo de competencia se transforme en un medio ordinario y general de recurso judicial, convirtiéndose el TC en un impropio y anómalo nuevo grado de jurisdicción con desconocimiento de la competencia que el artículo 117.3 de la Constitución reconoce a los Juzgados y Tribunales.»

Y, poco más adelante, se puntualizará:

«Cuando sobre la titularidad y límites de esa competencia no existe controversia, sino que ésta se limita

a discutir el ejercicio concreto de esa competencia en relación a supuestos específicos, dentro de unos límites competenciales sobre los que existe acuerdo, ha de afirmarse que falta el presupuesto para la jurisdicción reservada al TC, puesto que el conflicto sólo puede plantearse para definir los límites externos de la competencia y del correspondiente poder estatal o autonómico, pero no para verificar el ejercicio concreto dentro de tales límites de dicho poder...»

Se insistirá destacando

«que el conflicto de competencias es aquí tan sólo aparente, pues, frente a lo que quieren dar a entender, las partes no pretenden que el Tribunal concrete el alcance territorial de la competencia (...)» (FJ 3).

Se ha recalcado también que

«la discrepancia sobre el ámbito territorial de una determinada situación o supuesto no es propia ni puede ser planteada en un proceso constitucional como el del conflicto positivo de competencias» (FJ 2).

Por todos esos razonamientos y otros varios —se ha significado también lo que puede representar la participación en el caso de la jurisdicción contencioso-administrativa—, el TC va a rematar su construcción en estos términos:

«Por todo ello, al no controvertir las partes ni la titularidad ni la delimitación territorial de las competencias (...) y referirse el proceso sólo a una discrepancia sobre una cuestión relativa al efectivo alcance territorial de la actividad social de [aquí, el nombre de la cooperativa], que las partes pueden ventilar ante los tribunales ordinarios cumpliendo los requisitos legalmente establecidos, procede que este tribunal, al amparo del artículo 4.2 de su Ley Orgánica, aprecie de oficio su falta de jurisdicción para resolver el presente proceso» (FJ 4).

Tal va a ser, en efecto, el alcance del fallo: el TC no entra en materia, no decide, estimando su falta de jurisdicción. Es como si se dijera que el litigio no tiene entidad como para llegar al TC. Se inicia así, por tanto —me parece, en efecto, que ésta es la primera sentencia en este sentido—, una corriente de demarcación tomando el TC la iniciativa para rechazar el asunto (ambas partes habían sostenido en el trámite *ad hoc* que se trataba de un auténtico conflicto constitucional, por lo que habían solicitado que se entrara en el fondo y se resolviera).

La decisión mayoritaria del TC contó, empero, con un voto particular disidente del juez RUBIO LLORENTE, al que se adhirieron los también jueces constitucionales DE LA VEGA y DÍAZ EIMIL. El voto carga las tintas y eleva los tonos. Aparte de recalcar que «implica realmente, aunque pretenda lo contrario, un apartamiento radical de la doctrina hasta ahora sentada», va a insistir, sobre todo, en que resulta «gravemente perjudicial para el equilibrio constitucional», subrayando las «consecuencias gravemente perjudiciales para nuestra vida constitucional y más precisamente para el delicado equilibrio entre los poderes centrales del Estado y los poderes territoriales»; insistirá también en señalar que «no sólo se acepta la tesis, sentada por algunos autores y seguida en la práctica, de la competencia indiferenciada de la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción constitucional para el conocimiento de los conflictos de competencia, sino que, dando un paso más, y precisamente en la dirección que juzgo equivocada, niega a esta última la potestad necesaria para resolver los conflictos constitucionales de competencia cuando pertenecen a cierto nuevo y mal definido género», etcétera.

En mi modesta opinión, el juez RUBIO ha sacado un poco las cosas de quicio. Habrá que ver si la doctrina de este caso se proyecta y potencia de manera desorbitada. Si, como sistema, se rechazaran las decisiones graves y significativas habría que dar rienda suelta a las trompetas de la crítica. Pero, en cambio, que el TC entorne la puerta para problemas nimios y para conflictos artificiosos y sin apenas significado, me parece positivo y creo constituye una buena lección para los clientes habituales de los conflictos de competencia. El TC hace bien en cerrar su jurisdicción cuando de supuestos banales se trate, para así poder resolver con soltura los casos de importancia y relieve. Y no se negará que el conflicto en cuestión resulta del todo intrascendente, más si se tiene

en cuenta que en decisiones anteriores el TC había insistido para dejar claro a quién correspondía la competencia en materia de Cooperativas. No veo yo, por tanto, motivos para el catastrofismo, antes bien una llamada a la sensatez, lo que siempre ha de resultar beneficioso para todos. De alguna manera habrá que ir delimitando hasta dónde llegan las dos vías «alternativas». El que la jurisdicción contencioso-administrativa pueda descargar al TC parece del todo razonable, siempre que la operación no implique una abdicación de este último.

Madrid, 18 de noviembre de 1989.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

- CANO MATA, Antonio: *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Edersa, Madrid, 1986.
- EMBID IRUJO, Antonio: *Actos políticos del Gobierno y actos políticos de las Cámaras Parlamentarias. Reflexiones en torno a su control por la jurisdicción contencioso-administrativa*, «Revista de las Cortes Generales», núm. 13 (1988).
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: «El sistema de conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del TC», en el volumen colectivo *De la jurisprudencia del TC*, Zaragoza, 1985, págs. 91 y ss.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Derecho Procesal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1980.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *La Ley de Planta y el proceso administrativo*, «REDA», núm. 61 (1989), págs. 19 y ss.
- LAZCANO BROTONS, Iñigo: *El control jurisdiccional de los poderes del País Vasco*, Oñate, 1988.
- MARTÍN-RETORTILLO, Lorenzo: *De la separación y control de los poderes en el sistema constitucional español*, «Revista del Centro de Estudios Constitucionales», núm. 4 (1989).
- MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1984, especialmente el cap. IX.
- NAVARRO MUNEERA, Andrés E.: *La suspensión de las disposiciones y resoluciones autonómicas impugnadas por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional prevista en el artículo 161.2 de la Constitución*, núm. 114 de esta REVISTA (1987).
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco: *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Ed. Tecnos, Madrid.

